

N° 442

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme,

Par MM. Philippe BONNECARRÈRE et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, vice-présidents ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, secrétaires, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DÉFINITION DES ACTES TERRORISTES	9
1. <i>L'adoption du Protocole additionnel à la Convention pour la prévention du terrorisme par le Conseil de l'Europe le 22 octobre 2015</i>	9
2. <i>La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme du 3 décembre 2015 et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme</i>	10
II. RÉVISION CIBLÉE DU CODE FRONTIÈRES SCHENGEN ET CONTRÔLE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES	11
1. <i>Le renforcement du contrôle aux fonctions extérieures</i>	11
2. <i>La politique européenne des visas</i>	14
III. PNR EUROPÉEN	17
1. <i>Historique</i>	17
2. <i>L'accélération du processus en 2015</i>	18
IV. LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME ET LE TRAFIC D'ARMES	21
1. <i>Le plan d'action de la Commission contre le financement du terrorisme du 2 février 2016 – L'activité du Groupe d'action financière (GAFI)</i>	21
2. <i>Les mesures législatives et le plan d'action contre le trafic d'armes</i>	22
V. RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE	25
1. <i>EUROPOL</i>	25
2. <i>L'échange d'informations à caractère judiciaire</i>	27
3. <i>Le Parquet européen</i>	28
VI. LUTTE CONTRE LE TERRORISME SUR INTERNET	33
1. <i>Le projet de directive sur la sécurité des réseaux et de l'information (« SRI »)</i>	33
2. <i>La création d'une nouvelle unité à EUROPOL</i>	34
VII. LUTTE CONTRE LA RADICALISATION	35
VIII. COOPÉRATION INTERNATIONALE AVEC LES PAYS TIERS	37
CONCLUSION	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	45
ANNEXE : Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme	51

AVANT-PROPOS

Quelques semaines après les attentats terroristes perpétrés à Paris au mois de janvier 2015 mais aussi à Bruxelles et à Copenhague, le Sénat adoptait, le 1^{er} avril, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, une résolution européenne relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne.

Le 13 novembre dernier, Paris a sans doute été victime des attentats terroristes les plus sanglants de son histoire.

La résolution européenne du 1^{er} avril 2015 comportait huit principales préconisations à l'intention des institutions européennes.

La première concernait la nécessité d'une définition européenne des infractions terroristes prenant notamment en compte l'existence de ces « combattants étrangers » qui, selon la résolution n° 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité des Nations unies, « *partent combattre à l'étranger dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé.* »

La seconde préconisation insistait sur l'indispensable révision ciblée du « Code frontières Schengen » afin que puissent être effectués, sur le fondement d'indicateurs de risques communs, des contrôles approfondis et quasi systématiques des ressortissants des pays membres qui entrent et sortent de l'espace Schengen. Dans le même domaine, la résolution européenne plaidait pour le renforcement considérable des moyens humains et financiers de l'agence FRONTEX avec notamment la création d'un corps de gardes-frontières européens afin d'assurer un contrôle effectif des frontières extérieures de l'espace Schengen. Par ailleurs, elle appelait de ses vœux la définition d'une politique européenne des visas qui prendrait notamment en compte des indicateurs de risques liés à la menace terroriste.

La troisième préconisation réaffirmait l'urgence de la mise en œuvre d'un système de protection des données des dossiers « passagers aériens » (PNR) dans le contexte aggravé des menaces terroristes.

En quatrième lieu, la résolution exigeait l'adoption rapide de mesures efficaces et actualisées concernant la lutte contre les sources de financement du terrorisme et le blanchiment d'une part, la législation sur le trafic d'armes, d'autre part.

Cinquième point : le renforcement de la coopération policière et judiciaire en Europe.

Était ainsi soulignée la nécessité, pour les États membres, de mieux « alimenter » Europol et Eurojust en informations à caractère policier et judiciaire. L'Union européenne était aussi invitée à créer, au sein d'Europol, une « plateforme européenne de lutte contre le terrorisme », d'inscrire dans les priorités du Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, abrité à Europol, la lutte contre la diffusion de la propagande et du prosélytisme terroristes, et enfin, d'accélérer la mise en place d'un parquet européen collégial et décentralisé dont les compétences, par rapport au projet initial, pourraient être élargies à la criminalité grave transfrontière, donc au terrorisme.

La sixième préconisation de la résolution européenne avait trait à la lutte contre le terrorisme sur Internet. Il était notamment jugé indispensable d'adopter rapidement la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union.

En septième lieu, la résolution européenne du Sénat préconisait une stratégie éducative de précaution et de lutte contre la radicalisation.

Enfin, dans une huitième préconisation, le Sénat souhaitait renforcer la coopération internationale avec les pays tiers en insistant sur la nécessité de construire un partenariat global avec les acteurs régionaux des parties du monde les plus sensibles et d'entamer avec ces derniers un dialogue qui, s'il savait combiner les impératifs de sécurité et de développement, pourrait être de nature à réduire la menace terroriste sur la durée.

Presque un an plus tard, la question se pose aujourd'hui de savoir si les préconisations de la résolution européenne du Sénat relative à la lutte contre le terrorisme ont été suivies d'effets. Quelles initiatives européennes (propositions de règlement ou de directive, plans d'action, programme...) ont répondu aux attentes de notre assemblée ?

D'ores et déjà, on peut indiquer que les institutions européennes se sont montrées plutôt « en phase » avec les préoccupations exprimées par le Sénat dans sa résolution européenne du 1^{er} avril 2015.

Dès le 16 juin 2015, le Conseil JAI adoptait une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020.

Les grands axes de cette nouvelle stratégie sont :

- lutter contre le terrorisme, la radicalisation conduisant au terrorisme et le recrutement ainsi que le financement liés au terrorisme et prévenir ces phénomènes, en accordant une attention particulière à la question des combattants terroristes étrangers ;

- prévenir et combattre la grande criminalité organisée ;

- prévenir et combattre la cybercriminalité et renforcer la cybersécurité ;

- renforcer la protection des infrastructures critiques et assurer la résilience, la préparation opérationnelle et la coordination politique pour réagir aux crises et aux catastrophes naturelles et d'origine humaine ;

- continuer à renforcer et moderniser le système de gestion intégrée des frontières pour les frontières extérieures, afin de couvrir tous les aspects de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne.

Le présent rapport a pour objet d'évaluer la mise en œuvre, au niveau de l'Union, des priorités affichées par le Sénat dans sa résolution n° 88 du 1^{er} avril 2015.

Rappelons que, pour sa part, notre assemblée a adopté, le 2 février dernier, une proposition de loi présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et François Zocchetto tendant à renforcer l'efficacité de la lutte anti-terroriste.

I. DÉFINITION DES ACTES TERRORISTES

Dans sa première préconisation, la résolution demandait que la définition pénale de l'acte terroriste prenne mieux en compte « *les nationaux qui partent combattre à l'étranger* ».

Elle insistait aussi sur la nécessité de disposer d'un cadre juridique européen facilitant la surveillance, les poursuites et les mises en cause en ce qui concerne les combattants étrangers.

À cet égard, le Sénat a enregistré deux motifs de satisfaction : l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention européenne pour la prévention du terrorisme par le Conseil de l'Europe le 22 octobre 2015, d'une part, et la proposition, par la Commission, d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relatif à la lutte contre le terrorisme le 3 décembre 2015, d'autre part.

1. L'adoption du Protocole additionnel à la Convention pour la prévention du terrorisme par le Conseil de l'Europe le 22 octobre 2015

La notion de combattants terroristes étrangers fait référence aux individus, européens pour la plupart, qui partent se battre aux côtés de l'organisation État islamique en Syrie ou en Irak, avec pour objectif de revenir dans leur pays d'origine et d'y commettre des attentats. L'objectif de ce Protocole est de lutter contre ce phénomène.

Le Protocole additionnel érige certains actes en infractions pénales, parmi lesquels la participation intentionnelle à un groupe terroriste (article 2), la réception d'un entraînement pour le terrorisme (article 3), le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme (article 4) et le financement ou l'organisation de ces voyages (articles 5 et 6).

Actuellement, le Protocole est signé par 19 États (La Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la France, l'Allemagne, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni, l'Ukraine et la Bulgarie).

2. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme du 3 décembre 2015 et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme

La proposition de directive vise, quant à elle, à mettre en place une législation actualisée au niveau de l'Union, en établissant des règles minimales relatives à la définition des infractions terroristes, des infractions liées à un groupe terroriste ou à des activités terroristes et des sanctions applicables dans ce domaine.

Mettant en œuvre les obligations découlant du Protocole additionnel précité, il était nécessaire de réviser la décision-cadre 2002/475/JAI. Ce texte n'incriminait le financement du terrorisme que dans la mesure où ce financement était fourni à un groupe terroriste, mais pas s'il était fourni pour toutes les infractions liées aux activités terroristes, y compris le recrutement, l'entraînement ou les voyages à l'étranger à des fins de terrorisme. La proposition de directive permet, elle, d'incriminer les éléments suivants : la tentative de recrutement et entraînement, le voyage à l'étranger dans le but de participer aux activités d'un groupe terroriste et le financement des diverses infractions terroristes définies dans le projet de directive, et ce, conformément à la résolution n° 2178 du Conseil de sécurité.

Compte tenu de la menace terroriste en constante évolution venant s'ajouter à la menace émanant des combattants terroristes étrangers qui se rendent dans des pays tiers pour participer à des activités terroristes, la proposition prévoit également d'incriminer le fait de se rendre dans quelque pays que ce soit, y compris au sein de l'Union, et y compris dans le pays de résidence ou de nationalité de l'auteur de l'infraction.

La proposition améliore aussi les dispositions existantes relatives à la complicité, à l'incitation et à la tentative, ainsi que les règles de compétence, afin de garantir une application cohérente et efficace des dispositions concernées.

Soutenue par la présidence néerlandaise, au nom du Conseil, la proposition de la Commission a reçu un accueil plutôt favorable des députés de la commission Libé du Parlement européen, même si des questions ont été posées sur la définition des droits fondamentaux et sur ce qu'il convenait d'entendre par « voyages à des fins terroristes ».

II. RÉVISION CIBLÉE DU CODE FRONTIÈRES SCHENGEN ET CONTRÔLE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Sur les différents points soulevés par le Sénat, des initiatives européennes ont été prises en fin d'année à la suite, il faut en convenir, de l'effroi provoqué par les sanglants attentats de Paris.

On les évoquera brièvement.

1. Le renforcement du contrôle aux fonctions extérieures

a) Les conclusions du 20 novembre 2015 adoptées par le Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme

Les États membres se sont engagés à mettre en place les contrôles nécessaires aux frontières extérieures pour les ressortissants Schengen. Afin d'assurer la pleine efficacité de ces nouveaux contrôles, il a été proposé de mettre en place, pour mars 2016, une connexion avec les bases de données pertinentes d'INTERPOL afin de pouvoir vérifier efficacement les documents de voyage des ressortissants Schengen.

Les États membres se sont aussi engagés à perfectionner le système de contrôle aux frontières extérieures à l'égard de toutes personnes entrant illégalement sur le territoire Schengen. Il a été proposé de procéder à l'enregistrement des empreintes digitales puis d'effectuer un contrôle *via* les bases de données pertinentes (SIS II, INTERPOL, ou encore les bases policières de données nationales).

Le Conseil a demandé à la Commission de proposer une proposition de révision ciblée du Code frontières Schengen afin de prévoir des contrôles systématiques, rapides et efficaces, ainsi que de donner la possibilité à FRONTEX de contribuer à la lutte contre le terrorisme et d'avoir accès à toutes les bases de données pertinentes.

Le Conseil a suggéré que FRONTEX travaille en collaboration étroite avec les États membres afin de renforcer le contrôle aux frontières extérieures, puis avec EUROPOL et EUROJUST afin de pouvoir échanger diverses données à caractère personnel.

b) Le plan présenté par la Commission européenne le 15 décembre 2015

La Commission a proposé de créer une **nouvelle agence** avec des pouvoirs renforcés. Les frontières extérieures feraient l'objet d'une surveillance constante. Cette nouvelle agence disposerait d'agents de liaison mis à disposition des États membres, mais aussi des États tiers voisins, dont les frontières sont exposées à des risques. Cette nouvelle agence comprendrait aussi un **Bureau européen des retours** avec une équipe

d'intervention afin de s'assurer du retour effectif des ressortissants étrangers en séjour irrégulier.

En second lieu, la Commission a proposé une **révision ciblée du Code frontières Schengen**. Comme l'avait suggéré le Conseil un mois auparavant, il s'agit d'imposer des contrôles systématiques pour tous les citoyens de l'Union. Afin d'optimiser ces contrôles obligatoires, il convient de créer un accès à diverses bases de données à caractère personnel.

c) La proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil relative au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE

La proposition de règlement a pour objet d'instituer un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, ainsi qu'une Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes créée à partir de FRONTEX, afin d'assurer une **gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'Union**. Elle fait partie d'un ensemble de mesures présentées par la Commission afin de mieux assurer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne.

L'Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes se verrait notamment confier les missions suivantes :

- établir un centre de suivi et d'analyse des risques doté de la capacité de surveiller les flux migratoires et d'effectuer les analyses des risques en ce qui concerne tous les aspects de la gestion intégrée des frontières ;

- procéder à une évaluation de la vulnérabilité, y compris l'évaluation de la capacité des États membres à faire face aux menaces et aux pressions aux frontières extérieures ;

- assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ;

- constituer et déployer des équipes européennes de gardes-frontières et de gardes-côtes, y compris une réserve d'intervention rapide pouvant être déployée dans le cadre d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières ;

- constituer un parc d'équipements techniques à déployer dans le cadre d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières ;

- déployer des équipes européennes de gardes-frontières et de gardes-côtes ainsi que des équipements techniques afin de fournir une assistance au filtrage, à l'identification et au relevé d'empreintes digitales dans le cadre des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires dans les zones de crise ;

-
- constituer des réserves de contrôleurs des retours forcés, d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour ;
 - constituer et déployer des équipes d'interventions européennes pour les retours lors des interventions en matière de retours ;
 - fournir l'assistance nécessaire à l'élaboration et à la gestion d'un système européen de surveillance des frontières et, le cas échéant, à l'élaboration d'un environnement commun de partage d'informations ;
 - coopérer avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne pour la sécurité maritime afin de soutenir les autorités nationales exerçant des fonctions de gardes-côtes en fournissant des services, des informations, des équipements et des formations, ainsi qu'en coordonnant des opérations polyvalentes.

Le texte renforce le mandat de l'agence en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, dans l'organisation et la coordination d'opérations conjointes, de projets-pilotes, d'interventions rapides aux frontières, ainsi que dans l'échange d'informations avec les États membres, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, EUROPOL, EUROJUST ou d'autres agences.

Il faut aussi noter, conformément au plan précité, la proposition de création d'un bureau spécifique chargé des retours afin d'apporter aux États membres tout le renforcement opérationnel nécessaire au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'agence coordonnerait et organiserait les opérations de retours et les interventions en matière de retours d'un ou plusieurs États membres. Elle devrait pouvoir mettre des équipes à disposition des États membres.

d) La proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures

Le texte modifie l'article 7 du règlement (CEE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit aussi «Code frontières Schengen». Cette modification concerne plus spécifiquement le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

Il s'agit d'obliger les États membres à effectuer des vérifications systématiques sur les personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union (c'est-à-dire les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne) lorsqu'elles franchissent la frontière extérieure, en consultant le système d'information Schengen, les bases de données d'INTERPOL, des documents perdus ou volés, les bases de données nationales contenant des informations

sur les documents volés, détournés, égarés ou invalidés, ainsi qu'à vérifier que ces personnes ne représentent pas une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Cette obligation s'applique à toutes les frontières extérieures, c'est-à-dire aux frontières aériennes, maritimes et terrestres, à l'entrée et à la sortie.

Le texte prévoit qu'en cas de doute sur l'authenticité des documents de voyage ou sur l'identité de son détenteur, les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage devront également faire l'objet d'une vérification. Il ajoute, toutefois, que lorsqu'aux frontières terrestres et maritimes extérieures, les vérifications précitées risquent d'avoir un effet disproportionné sur la fluidité du trafic, les États membres pourront procéder à ces vérifications de manière ciblée, sur la base d'une analyse des risques pouvant peser sur la sécurité intérieure, l'ordre public, les relations internationales de l'un des États membres ou la santé publique.

2. La politique européenne des visas

On relèvera, à cet égard, deux propositions législatives de la Commission :

- la proposition de règlement du 26 juin 2015 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1683/1995 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle-type de visa.

Le règlement n° 1683/95 a créé un modèle-type de visa. Les modifications adoptées depuis ont été l'insertion d'une photographie sur le visa, puis l'application d'une numérotation afin de rendre le visa conforme aux exigences du système d'information sur les visas. Le nouveau texte élabore un modèle de sécurité renforcé.

Les futures spécifications permettront aux États membres d'établir une nouvelle vignette visa selon le même modèle uniforme. Le dispositif de sécurité est inséré afin qu'il ne puisse pas être découpé et falsifié. L'autre suggestion faite dans cette proposition a été d'insérer un « kinégramme » sur la photo du visa et de la recouvrir par une surimpression UV. Ces mesures devraient accroître le niveau de sécurité de la vignette visa.

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2015 relative à un document de voyage européen destiné au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

L'objectif est de créer un document de voyage européen spécial destiné au retour de ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour, en prévoyant un modèle uniforme ainsi que des caractéristiques techniques et des éléments de sécurité améliorés, afin d'assurer que ce document soit plus largement accepté par les pays tiers et davantage utilisé aux fins de la réadmission.

La définition, souhaitée par le Sénat, d'une véritable politique européenne des visas avec des critères communs pour prendre en compte des indicateurs de risques liés à la menace terroriste, est toujours en attente.

III. PNR EUROPÉEN

1. Historique

Nous reviendrons un peu plus longuement sur le parcours – peut-être pourrait-on parler de « marathon » – du PNR européen dont il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement les étapes.

C'est au début des années 2000 que la Commission européenne a proposé au Conseil d'envisager une législation européenne pour exiger des compagnies aériennes européennes la transmission de leurs données PNR susceptibles d'être utilisées par les autorités publiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les infractions graves ou l'immigration clandestine afin d'harmoniser la gestion desdites données à l'échelle de l'Union européenne. Rappelons que les données qui figurent dans les « dossiers de réservation des passagers », créés par les compagnies aériennes au moment de la réservation des vols, concernent l'identité des passagers, l'itinéraire et les horaires des déplacements, le mode de paiement, etc.

La Commission a déposé, le 6 novembre 2007, une proposition de décision-cadre du Conseil relatif à l'utilisation des données des dossiers des passagers à des fins répressives dans l'Union européenne.

Cette proposition a donné lieu à une proposition de résolution européenne adoptée le 30 mai 2009 par le Sénat à l'initiative de la commission des affaires européennes. Cette résolution soulignait que le texte devait assurer le respect effectif des droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

Le 27 novembre 2008, le Conseil adoptait une décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

En application des nouvelles procédures du traité de Lisbonne, la Commission européenne a présenté, le 2 février 2011, une nouvelle proposition de directive sur le PNR européen.

Le Sénat a adopté, pour sa part, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, une nouvelle résolution européenne le 18 mai 2011 qui prenait acte de la proposition de directive en réaffirmant qu'elle devait retenir, parmi ses priorités, le respect effectif des droits fondamentaux.

La proposition de directive a été adoptée, avec modifications, par le Conseil le 26 avril 2012. Les modifications apportées par le Conseil concernaient la période de conservation des données ainsi que la possibilité d'appliquer la directive aux vols intracommunautaires.

Puis, la procédure a été « bloquée » au niveau de la commission Libé du Parlement européen. Le 24 avril 2013, cette commission a voté une motion de rejet de la proposition de directive. Réuni en séance plénière le 12 juin

2013, le Parlement européen a refusé de valider cette motion et a demandé à la commission Libé de reprendre ses travaux.

Au mois de juillet 2013, huit ministres de l'intérieur, dont le ministre français, avaient signalé au président de la commission Libé l'importance du PNR pour la lutte contre les combattants étrangers.

Dans ses conclusions du 30 août 2014, le Conseil européen a appelé le Conseil et le Parlement européen à mener à bien, pour la fin de l'année 2014, les travaux sur la proposition PNR.

Aux Conseils JAI des 9 et 10 octobre et des 4 et 5 décembre 2014, les ministres de l'intérieur ont convenu d'agir de concert auprès du Parlement européen afin de faire évoluer sa position.

Les travaux de la commission Libé ont repris au mois de novembre 2014. Mais les blocages ont subsisté en raison de la mobilisation persistante de quelques parlementaires européens influents qui ont continué à avancer principalement deux arguments :

- le PNR européen serait dépourvu d'efficacité ;
- en tout état de cause, la mise en place éventuelle d'un PNR européen doit suivre et non précéder l'adoption de la nouvelle législation sur la protection des données personnelles en cours de discussion.

Sur ces entrefaites, sont intervenus les attentats terroristes de Paris au mois de janvier 2015, dans d'autres villes européennes et en Tunisie.

2. L'accélération du processus en 2015

À deux reprises, dans ses résolutions européennes n° 78 et n° 88 adoptées respectivement le 15 mars et le 1^{er} avril 2015, le Sénat a souligné l'urgence qu'il y avait à adopter la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR européen) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité. Il a jugé, notamment, que la mise en place d'un tel mécanisme européen était seule de nature à assurer une coordination efficace entre les PNR nationaux dans le respect des garanties indispensables pour la protection des données personnelles.

Dans sa résolution européenne n° 88, le Sénat soulignait encore que « cette mesure indispensable pour harmoniser les critères de fonctionnement des PNR nationaux pourrait être appliquée, dans un premier temps, d'une manière expérimentale avant d'être évaluée, réexaminée et renforcée. Il rappelait aussi qu'en tout état de cause, le PNR européen pourrait être aménagé pour intégrer le futur cadre de protection des données personnelles en cours de discussion.

Il est clair que les sanglants attentats terroristes de Paris du 13 novembre ont accéléré le cours des choses, notamment sous la pression des États les plus concernés.

On relèvera ainsi :

- les conclusions du 20 novembre 2015 adoptées par le Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme. Les États membres ont rappelés l'urgence de l'adoption de la directive PNR en prévoyant une conservation des données non anonymisée au niveau européen ;

- l'approbation le 10 décembre 2015 par la commission Libé d'un texte de compromis validé le 4 décembre par le Conseil.

Le texte qui devrait être, au mois d'avril, adopté définitivement par le Parlement européen réuni en séance plénière reprend, et il faut s'en féliciter, trois conditions âprement négociées par le Gouvernement français :

- une durée de conservation des données de cinq ans, avec une procédure simplifiée de consultation des données après leur masquage, qui intervient au bout de six mois (comme aux États-Unis) ;

- l'inclusion des vols intraeuropéens et des vols « charters » ;

- l'inclusion dans le champ de la directive des infractions nationales, et pas seulement transnationales, comme certains l'avaient souhaité.

Mais que de temps perdu !

IV. LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME ET LE TRAFIC D'ARMES

Dans une quatrième préconisation, le Sénat demandait la mise en œuvre d'une lutte effective contre le financement du terrorisme et le trafic d'armes.

Sur la question du financement du terrorisme, on évoquera le plan d'action contre le financement du terrorisme annoncé par la Commission européenne le 2 février 2016 et l'activité du Groupe d'action financière (GAFI).

Sur la question du trafic d'armes, on peut relever avec satisfaction une proposition de directive sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, l'adoption définitive d'un règlement définissant des normes communes en matière de neutralisation des armes à feu, ainsi qu'un plan d'action de la Commission européenne pour la lutte contre le trafic illicite d'armes et d'explosifs.

1. Le plan d'action de la Commission contre le financement du terrorisme du 2 février 2016 - L'activité du Groupe d'action financière (GAFI)

Le plan d'action s'attache à « pister » les terroristes en surveillant les mouvements financiers et les empêcher de transférer des fonds et d'autres avoirs. Il vise également à tarir les sources de revenus utilisées par les organisations terroristes, en s'attaquant à la capacité de ces dernières à lever des fonds. En outre, la Commission intensifiera la coopération internationale.

Les trois grands axes :

- le contrôle des plates-formes d'échange de monnaies virtuelles sur internet ;
- la fin de tout anonymat pour les cartes prépayées ;
- la mise en place d'une coopération efficace entre les cellules de renseignement financier.

Ces mesures entrent dans le cadre de la révision de la directive européenne anti-blanchiment. Toutes les actions présentées aujourd'hui devraient être menées à bien d'ici à la fin de 2017, et d'autres mesures suivront dans les prochains mois. Les propositions de la Commission répondent au besoin d'accroître la sécurité, sans pour autant négliger la nécessité de préserver les droits fondamentaux, notamment en matière de protection des données et de libertés économiques. En effet, il ne s'agit pas de créer un abus de contrôle.

Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé, pour l'année 2016, deux textes législatifs : un texte qui harmonisera notamment la

définition des infractions en matière de blanchiment ; un autre qui s'attachera à mieux surveiller les mouvements d'espèces. Bruxelles envisage de baisser le seuil au-delà duquel les contrôles douaniers peuvent être systématiques (aujourd'hui 10 000 euros).

Créé en 1989, dans le cadre de l'OCDE, pour lutter contre le blanchiment d'argent, le Groupe d'action financière, dit GAFI, est un partenaire très important dans la lutte contre le financement du terrorisme. Depuis les attentats de Paris du 13 novembre, le Groupe a constaté qu'une cinquantaine d'États particulièrement déficients dans ce domaine avaient pris des mesures pour modifier ou appliquer effectivement leur législation.

Le risque de figurer sur la « liste noire » du GAFI exerce manifestement un effet dissuasif.

Le défi reste néanmoins immense. Comme l'a souligné récemment le secrétaire exécutif du Groupe : « *Geler un compte bancaire peut prendre entre deux jours et un mois. Cette mesure n'est plus adaptée à un monde où l'on peut déplacer des fonds en quelques secondes sur Internet.* »

2. Les mesures législatives et le plan d'action contre le trafic d'armes

a) La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 18 novembre 2015 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Il s'agit d'un ensemble de mesures qui rendra plus difficile l'acquisition d'armes à feu dans l'Union européenne, améliorera la traçabilité des armes détenues légalement, renforcera la coopération entre les États membres et garantira que les armes à feu neutralisées sont rendues inopérantes.

Il s'agit d'une révision de la directive sur les armes à feu, visant à renforcer les contrôles relatifs à l'acquisition et à la possession d'armes à feu. Les principaux éléments de la révision proposée sont les suivants :

- des règles plus strictes concernant l'interdiction de détention de certaines armes à feu semi-automatiques par des particuliers, même si elles ont été neutralisées de manière permanente ;

- des conditions plus strictes pour l'achat en ligne d'armes à feu, afin d'éviter l'acquisition de ces armes, de pièces détachées ou de munitions sur l'internet ;

- des règles communes pour le marquage des armes à feu dans l'Union européenne afin d'améliorer la traçabilité des armes ;

- l'amélioration de l'échange d'informations entre les États membres, notamment sur les refus d'autorisation de détention d'armes à feu décidés par une autre autorité nationale et l'obligation d'interconnecter les registres nationaux de détention d'armes ;

- des critères communs concernant les armes d'alarme afin d'empêcher leur transformation en armes à feu complètement opérationnelles ;

- des conditions plus strictes pour la circulation des armes à feu neutralisées ;

- le renforcement des conditions applicables aux collectionneurs, afin de limiter le risque de vente à des terroristes.

Les dispositions proposées par la Commission doivent être approuvées par le Parlement européen et le Conseil.

b) L'adoption définitive le 18 novembre 2015 d'un règlement définissant des normes minimales communes en matière de neutralisation des armes à feu

Ce règlement définit des critères communs et stricts sur la manière dont les États membres doivent neutraliser les armes de façon à les rendre inopérantes. La possession des armes à feu les plus dangereuses ne sera plus permise. Il a été publié au Journal officiel le 18 novembre 2015 et entrera en vigueur trois mois plus tard, soit en février 2016.

c) Le plan d'action de la Commission européenne du 18 novembre 2015 pour lutter contre le trafic illicite d'armes et d'explosifs

Le plan d'action vise à améliorer la coopération opérationnelle au niveau de l'Union et avec des pays tiers en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre le marché noir des armes et des explosifs. Ses principaux éléments sont les suivants :

- restreindre l'accès aux armes à feu et aux explosifs illégaux : le plan d'action invite tous les États membres à créer des points de contact nationaux interconnectés sur les armes à feu afin de développer leur expertise et d'améliorer l'analyse et l'établissement de rapports stratégiques sur le trafic d'armes à feu ;

- renforcer les contrôles aux frontières extérieures ainsi que la coopération policière et douanière ;

- améliorer la collecte et le partage d'informations opérationnelles : inclure systématiquement les informations sur les armes à feu recherchées dans le Système d'information Schengen et dans le Système INTERPOL de gestion des données sur les armes illicites et du traçage des armes (iARMS) ;

- consolider la coopération avec les pays tiers: afin de réduire l'importation illégale d'armes à feu dans l'Union européenne et l'accès aux

explosifs sur son territoire. La Commission européenne propose, aussi, de renforcer la coopération avec les pays-clés des Balkans occidentaux, d'approfondir celle menée avec des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ainsi qu'avec la Turquie et l'Ukraine. Une attention particulière est accordée à l'instauration d'un dialogue avec les pays de la région du Sahel et avec la Ligue arabe.

V. RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE

Sur les différents points soulevés par le Sénat, des avancées importantes ont été enregistrées.

1. EUROPOL

a) L'accord du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2015 sur le règlement portant réforme d'EUROPOL

Grâce au nouveau règlement, EUROPOL pourra plus facilement créer des unités spécialisées afin de réagir sans délai aux menaces émergentes dans le domaine du terrorisme et d'autres formes de criminalité grave et organisée. Le règlement prévoit par ailleurs des règles claires sur les unités, comme l'unité de signalement des contenus sur Internet qui veille à la suppression rapide de sites web faisant l'éloge d'actes terroristes et encourageant les citoyens de l'Union européenne à rejoindre des organisations terroristes.

EUROPOL sera en mesure d'échanger des informations directement avec les entités privées telles que des entreprises ou des ONG, qui devraient lui permettre de travailler plus rapidement. Afin d'éviter des lacunes en matière d'information dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, les nouvelles règles proposées stipulent que les États membres devraient fournir à EUROPOL les données nécessaires pour remplir ses objectifs.

Les députés européens ont veillé à ce que les nouveaux pouvoirs d'EUROPOL aillent de pair avec une augmentation des garanties en matière de protection des données et du contrôle parlementaire. Le contrôleur européen de la protection des données sera responsable du travail de surveillance d'EUROPOL et une procédure claire de plaintes sera mise en place pour les citoyens. Afin d'assurer un « contrôle démocratique », l'activité d'EUROPOL sera supervisée par un « groupe parlementaire conjoint » composé de membres des parlements nationaux et du Parlement européen. Le Parlement européen a veillé à ce que tous les accords d'échange d'informations entre EUROPOL et les pays tiers soient évalués dans les 5 ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, afin d'assurer qu'ils soient conformes aux règles de protection des données et des normes de l'Union européenne en matière de police.

L'agence devrait être ainsi renforcée dans sa lutte contre le terrorisme, la cybercriminalité et la criminalité transfrontalière en obligeant les États à fournir à EUROPOL les informations nécessaires. Le « compromis » a été approuvé par la commission Libé. Il devrait être adopté par le Parlement européen en avril 2016 et sera appliqué dans tous les États membres à partir du 1^{er} avril 2017.

Lors de la réunion des présidents de la COSAC du 8 février 2016, des inquiétudes se sont exprimées en ce qui concerne la surveillance de certaines agences européennes.

Selon l'article 88 du TFUE, il revient au Parlement européen ainsi qu'au Conseil, par voie de règlement, de déterminer, par exemple, le fonctionnement et la structure d'EUROPOL. Ces règlements précisent l'étendue du contrôle d'EUROPOL par le Parlement européen ainsi que par les parlements nationaux.

Un compromis final, entre le Parlement européen et le Conseil, a été obtenu le 26 novembre 2015 sur la question du contrôle parlementaire d'EUROPOL. La commission Libé a accepté le projet de règlement le 30 novembre 2015.

L'article 53 du projet prévoit que le groupe de contrôle parlementaire conjoint susmentionné surveillera l'ensemble de l'activité d'EUROPOL ainsi que leur impact sur les droits fondamentaux et les libertés des personnes physiques. À cet effet, le groupe pourra organiser des réunions, demander l'envoi de documents pertinents et nécessaires à la surveillance. Toutes les conclusions faites par ce groupe seront transmises pour information au Conseil, à la Commission ainsi qu'à EUROPOL.

L'article 54 insiste sur la possibilité pour le Parlement européen d'accéder à l'ensemble des informations générées par EUROPOL.

b) La création du nouveau Centre européen de contre-terrorisme le 25 janvier 2016

Ce centre, installé à EUROPOL, sera chargé de coordonner les informations des cellules nationales de lutte contre le terrorisme. L'objectif est de faire en sorte que les États membres se réunissent plus souvent afin de partager des informations et de travailler en confiance. Il devient impératif d'améliorer le partage de renseignements pour accroître les capacités à traquer les financements terroristes, mais également pour mieux surveiller les activités de l'État islamique et d'autres groupes sur internet et les réseaux sociaux, en particulier leur propagande et leurs méthodes de recrutement.

c) L'accord de coopération stratégique conclu entre EUROPOL et les Émirats Arabes du 15 décembre 2015

On signalera, encore, pour être complet, l'accord de coopération stratégique conclu entre EUROPOL et les Émirats Arabes du 15 décembre 2015. Cet accord exclut l'échange d'informations sur les données à caractère personnel mais concerne l'expertise, les comptes rendus généraux, les résultats d'analyses stratégiques, les informations sur les procédures d'enquêtes pénales et les informations sur les méthodes de prévention de la criminalité, la participation à des activités de formation, ainsi que la fourniture de conseils et de soutien dans des enquêtes. La coopération avec les Émirats Arabes devient importante dans la lutte contre le terrorisme et la

criminalité grave compte tenu du poids économique que représente ce partenariat : une coopération de ce genre peut être un moyen important pour combattre la fraude ou le blanchiment d'argent.

d) L'accord de coopération « stratégique et opérationnelle » entre EUROPOL et la Bosnie Herzégovine du 15 décembre 2015

Il s'agit de mêmes mesures qui s'appliquent aux Émirats Arabes. Contrairement aux accords opérationnels, les accords stratégiques permettent non seulement un échange d'informations techniques et stratégiques, mais aussi un échange de données personnelles.

e) L'approbation des accords conclus entre EUROJUST, l'Ukraine et le Monténégro

En accord avec la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 qui vise à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité et qui permet à l'Agence européenne de conclure des accords de coopération avec des pays tiers et des organisations, EUROJUST a approuvé, avec l'Ukraine et le Monténégro, des dispositions sur l'échange d'informations, y compris l'échange de données personnelles, et sur le détachement d'officiers et de magistrats de liaison auprès de l'agence. Ces accords ont pour but de renforcer la coopération judiciaire, surtout en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée.

2. L'échange d'informations à caractère judiciaire

Il faut, ici, signaler la proposition par la Commission d'une directive du Parlement européen et du Conseil du 21 janvier 2016 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil

L'ECRIS est un système électronique d'échange d'informations sur les condamnations antérieures prononcées par des juridictions pénales de l'Union européenne à l'encontre de ressortissants européens.

Pour mieux lutter contre la criminalité transfrontière et le terrorisme, la réforme propose de faciliter l'échange d'informations relatives aux casiers judiciaires en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers condamnés dans les États membres.

3. Le Parquet européen

Il ne paraît pas inutile de faire le point sur le dossier du Parquet européen.

Rappelons qu'aux termes de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *Le Conseil européen peut décider d'étendre les attributions du Parquet européen (dont la vocation est au départ de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union) à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière* », donc au terrorisme.

Dans une communication faite devant la commission des affaires européennes du Sénat le 10 mars 2015, il a été rappelé que la notion de Parquet européen avait été suggérée dès 1977 par le président Valéry Giscard d'Estaing.

L'adoption, par la Commission, d'une proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen remonte au 17 janvier 2013.

La structure, proposée initialement, consistait en une organisation unique à deux niveaux : une unité centrale chargée essentiellement de superviser, de coordonner et, le cas échéant, de diriger les enquêtes et des poursuites menées dans les États membres, et un second niveau constitué par les procureurs européens délégués, appartenant à la fois au Parquet européen et aux ministères publics nationaux, qui mèneraient lesdites enquêtes et poursuites de manière autonome.

Le 15 janvier 2013, le Sénat adoptait une première résolution soutenant la création d'un Parquet européen en jugeant possible de procéder par étapes en commençant par la protection des intérêts financiers de l'Union, **tout en souhaitant une extension rapide des compétences de l'institution à la criminalité grave transfrontière.**

Dans une seconde résolution européenne **portant avis motivé** du 3 octobre 2013, le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, a jugé qu'en faisant un choix « centralisateur et directif », la Commission européenne était allée, en contrevenant au principe de subsidiarité, au-delà du nécessaire pour atteindre l'objectif d'un meilleur pilotage et d'une coordination renforcée en matière judiciaire. On s'en souvient, 14 chambres de parlements nationaux ont suivi la position du Sénat et ont transmis à la Commission des avis motivés. Le seuil était donc atteint pour que soit adressé à la Commission, au mois de décembre 2013, le « carton jaune ».

Si la Commission a refusé de renoncer à son texte, il reste que le « carton jaune » des parlements nationaux a eu un impact évident au niveau du Conseil des ministres des États membres. Ces derniers se sont

majoritairement prononcés pour un **Parquet européen collégial et décentralisé**, conformément aux vœux du Sénat.

On rappellera que la discussion s'articule autour de plusieurs débats :

- sur la structure du Parquet européen ;
- sur l'extension de la compétence du Parquet européen ;
- sur la compétence partagée du Parquet européen avec celle des autorités judiciaires des États membres ;
- sur la compatibilité des règles relatives au fonctionnement du Parquet européen avec les droits internes des États membres ;
- sur la question de la recevabilité et de l'évaluation des preuves afin de garantir les droits de la défense ;
- sur la mise en place d'un recours judiciaire effectif.

Pour le Sénat, en tout cas, le débat sur la structure du Parquet européen apparaît fondamental car mettant directement en cause la question de la souveraineté des États membres.

Où en est le débat européen aujourd'hui ?

En réalité, s'il prend du retard, c'est que les États membres au sein du Conseil et le Parlement européen campent toujours sur des positions fort différentes. Quant à la Commission, elle est prête à des accommodements tout en souhaitant que le « niveau central » du Parquet européen continue à disposer d'un maximum de prérogatives.

Dans sa résolution du 29 avril 2015, le Parlement européen a réaffirmé sa volonté de créer un Parquet européen à partir d'EUROJUST. Il a demandé une clarification des relations entre EUROJUST, le Parquet européen et l'Office anti-fraude (OLAF). Il a rappelé la nécessité de tenir compte des droits fondamentaux. Il a surtout insisté sur l'indépendance nécessaire du Parquet européen. Pour lui, l'organisation collégiale, de même que tout lien du procureur européen avec son État d'origine, pourrait nuire à l'indépendance de l'institution.

Quelle est la position des différents États au Conseil ?

Des pays comme l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Roumanie et la Bulgarie sont en faveur d'une approche « intégrée » du Parquet européen.

Des pays comme l'Allemagne, l'Autriche et la Pologne sont proches de cette position en étant également favorables, par principe, à la création du Parquet européen.

Des pays comme la Finlande, la Suède, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Croatie et même les Pays-Bas manifestent de fortes réticences.

Quant au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, ils ont indiqué, d'ores et déjà, qu'ils ne participeraient pas à la nouvelle institution. Le président de la commission des lois de la Chambre des communes britannique a ainsi fait la déclaration suivante : « *Nous partons du constat que les systèmes et pratiques judiciaires diffèrent profondément d'un pays à l'autre de l'Union. En conséquence, en l'état actuel des choses, nous considérons qu'EUROJUST et l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) suffisent largement à la tâche.* »

D'une manière générale, on peut parler d'un consensus d'une majorité d'États autour de trois idées :

- la structure collégiale d'un Parquet européen composé de membres nationaux issus de leurs systèmes judiciaires respectifs ;
- la compétence partagée entre le Parquet européen et les autorités nationales avec un droit général d'évocation ;
- la nécessité de garantir l'indépendance, l'efficacité et la valeur ajoutée du Parquet européen.

Quelle est aujourd'hui la position française ?

Elle réaffirme, tout d'abord, qu'elle est favorable au principe de la création d'un Parquet européen en soulignant que l'OLAF, pour l'heure, ne dispose pas de pouvoirs suffisants en matière de fraude. Elle exprime le souhait que le Parquet européen puisse favoriser une politique pénale européenne harmonisée, ce qui suppose l'existence d'une autorité centrale. Comme le Conseil, et conformément aux vœux du Sénat, elle est favorable à une structure collégiale. Elle conçoit le Parquet comme un véritable instrument d'entraide judiciaire permettant d'agir dans l'ensemble des États membres sans recourir aux instruments classiques. En revanche, la position française souhaite éviter les contentieux de masse en jugeant que le futur Parquet européen ne devrait se saisir que des affaires importantes.

La question du principe même et de la structure du Parquet européen étant toujours en débat au sein du Conseil lui-même, entre le Parlement européen et le Conseil, d'autre part, la Commission se réservant toujours, en troisième lieu, le droit de faire prévaloir ses solutions, il est clair que la question de l'extension des compétences du futur Parquet européen à la lutte contre le terrorisme n'est pas, pour l'heure, à l'ordre du jour.

Certains regretteront, peut-être, que l'accélération du processus sur le PNR due, en grande partie, aux attentats, ne se soit pas produite pour le Parquet européen alors que celui-ci, potentiellement, pourrait constituer un formidable instrument dans la lutte contre le terrorisme.

Il reste que les conditions de l'intervention d'un Parquet européen, doté d'un statut spécifique, dans 28 systèmes judiciaires dans lesquels les définitions d'infractions, les règles procédurales, les garanties des droits de la défense et les recours sont loin d'être homogènes, expliquent et légitiment les discussions en cours.

En application de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la création du Parquet européen ne peut être le fait que d'un règlement adopté conformément à une procédure législative spéciale : le Conseil devant statuer à l'unanimité après approbation du Parlement européen. L'unanimité étant, en tout état de cause, impossible à obtenir au Conseil, c'est tout au plus dans le cadre de la coopération renforcée, prévue par les traités, d'un groupe composé d'au moins neuf États membres que le Parquet européen pourra voir le jour.

VI. LUTTE CONTRE LE TERRORISME SUR INTERNET

Dans sa résolution n° 88, le Sénat avait estimé utile d'étendre les compétences du Centre européen de lutte contre la cybercriminalité pour porter des contenus terroristes ou extrémistes à la connaissance des réseaux sociaux, aux fins de suppression.

Il avait aussi rappelé sa résolution n° 138 du 19 avril 2013 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union et sur la stratégie européenne de cybersécurité en jugeant urgente l'adoption de ce texte.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

1. Le projet de directive sur la sécurité des réseaux et de l'information (« SRI »)

Parmi ses dispositions figurent :

- l'obligation pour les États membres de l'Union européenne d'adopter une stratégie SRI et de désigner une autorité SRI nationale disposant des ressources appropriées pour prévenir et gérer les risques et les incidents SRI et y apporter une réponse ;

- la création d'un mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission afin de diffuser les alertes rapides concernant les risques et les incidents, d'échanger des informations et de contrer les menaces et les incidents SRI ;

- l'obligation pour certaines sociétés et certains services du secteur numérique d'adopter des pratiques de gestion des risques et de signaler les principaux incidents de sécurité informatique à l'autorité nationale compétente.

Actuellement, l'approche retenue en matière de SRI est fondée sur le volontariat. Les capacités nationales mises à disposition et le niveau de participation et de préparation du secteur privé varient donc considérablement d'un État membre à l'autre. Le projet de directive vise à offrir des chances égales à tous en introduisant des règles harmonisées applicables à tous les pays de l'Union européenne.

Le 18 décembre 2015, le COREPER a approuvé un « compromis » entre le Conseil et le Parlement européen. Une fois mis au point, le texte convenu devra être approuvé formellement, d'abord par le Conseil, puis par le Parlement. Cet accord devrait être conclu au printemps 2016.

2. La création d'une nouvelle unité à EUROPOL

EUROPOL a annoncé, au début du mois de juillet 2015, le déploiement d'une nouvelle unité : la *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU), **qui traquera sur Internet les contenus « de propagande terroriste » ou « d'extrémisme violent »**, et qui les signalera aux plates-formes pour qu'elles les suppriment immédiatement. La création de l'EU IRU avait été explicitement demandée par le Sénat dans sa résolution n° 88.

Actuellement, l'équipe de l'UE IRU est composée de 13 fonctionnaires et d'experts d'EUROPOL. Cette équipe devrait être renforcée et accroître ses compétences au cours de l'année 2016. L'efficacité de cet instrument dépendra de la coopération entre les différents experts nationaux, qui travailleront ensemble au sein d'EUROPOL.

Le contenu identifié comme extrémiste ou terroriste est « renvoyé » aux plates-formes de médias sociaux qui procèdent à l'élimination de ce contenu. Seul le fournisseur du service en ligne peut supprimer le contenu.

L'UE IRU est, pour l'heure, encore dans sa phase opérationnelle. Depuis sa création néanmoins, plus de 1 700 « décisions de renvoi » ont été prises. Dans plus de 90 % des cas, le contenu a été supprimé par la plate-forme de médias en ligne.

VII. LUTTE CONTRE LA RADICALISATION

La septième préconisation du Sénat concernait une stratégie éducative de précaution et de lutte contre la radicalisation.

Depuis l'adoption de la résolution, il convient de saluer plusieurs initiatives prises au niveau européen.

a) Le programme européen proposé par la Commission en matière de justice du 28 avril 2015

La Commission a annoncé qu'elle s'attacherait par priorité à lutter contre la radicalisation et la marginalisation des jeunes et à promouvoir l'inclusion par une série d'actions concrètes au titre du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la stratégie européenne en faveur de la jeunesse, du plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport et du plan de travail en faveur de la culture.

À l'appui de ces actions, la Commission entend mobiliser des moyens financiers dans le cadre des programmes « Erasmus+ » et « Europe créative », notamment en soutenant davantage la mobilité des enseignants et des jeunes travailleurs, les échanges de jeunes et le bénévolat, les partenariats stratégiques dans le domaine de l'éducation et de la politique de la jeunesse, les réseaux transnationaux, les plates-formes de coopération scolaire, les projets conjoints d'éducation à la citoyenneté et les partenariats dans le domaine du sport. La Commission a annoncé également de nouveaux travaux de recherche dans le cadre d'« Horizon 2020 », afin de mieux comprendre les causes et les manifestations de la radicalisation.

Avec le soutien de l'Organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EUROPRIS), la Commission a aussi souhaité encourager l'échange des meilleures pratiques et la formation à la déradicalisation et à la prévention de la radicalisation en milieu carcéral. La formation et le soutien peuvent être utilement étendus à d'autres acteurs, tels que les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de la santé. Le RSR apportera également son aide à l'élaboration d'approches similaires pour la déradicalisation et le désengagement.

b) Une conférence des ministres européens de la justice sur la réponse de la justice pénale à la radicalisation du 19 octobre 2015

Le but de cette conférence fut de proposer une réponse commune et judiciaire contre la radicalisation. Les ministres ont abordé deux sujets principaux : la radicalisation dans les prisons et sur Internet et les nouveaux défis juridiques posés aux juges et aux procureurs sur la question des candidats au départ et des combattants étrangers de retour.

c) Les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation et à l'extrémisme violent du 20 novembre 2015

La conférence précitée a débouché sur les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation et à l'extrémisme violent du 20 novembre 2015.

Les États membres ont été invités à mettre en œuvre une politique de prévention adaptée à leur situation nationale : détection des signes de radicalisation, renforcement de l'échange d'informations, possibilités d'apprentissage d'un sens critique pour les détenus. Les États membres pourront s'appuyer, à cet égard, sur les recommandations du RSR. Le Conseil a aussi préconisé des actions favorisant la cohésion afin de briser les stéréotypes et d'élaborer des contre-discours s'adressant à différents groupes.

EUROJUST a été invité à suivre les évolutions de la lutte contre la radicalisation dans les États membres. Les différentes agences européennes (EUROPOL, EUROJUST) pourront échanger des informations sur les pratiques nationales et des enseignements qui en sont tirés.

d) L'adoption par la commission Libé le 3 novembre 2015 du rapport sur la prévention de la radicalisation et de recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes

On signalera enfin l'adoption par la Commission Libé du Parlement européen le 3 novembre 2015 du rapport sur la prévention de la radicalisation et de recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes.

Ce rapport, présenté par Mme Rachida Dati, a proposé une politique de prévention dans les prisons, sur Internet, dans les lieux de culte et par l'éducation, la création d'un contre-discours sur Internet et dans les écoles, la responsabilité pénale des « géants d'Internet » qui diffusent des contenus illégaux qui devraient être supprimés, la mise à l'écart dans les prisons de détenus radicalisés, la formation du personnel pénitentiaire et des enseignants pour la détection de comportements radicaux et, enfin, l'instauration d'un dialogue interculturel. Le rapport souligne, enfin, le rôle déterminant de la coopération judiciaire entre les États.

VIII. COOPÉRATION INTERNATIONALE AVEC LES PAYS TIERS

Enfin, dans une huitième préconisation, le Sénat a notamment appelé de ses vœux la construction d'un partenariat global avec les acteurs régionaux des parties du monde les plus sensibles.

Sur ce point il convient d'évoquer le **sommet de la Valette** qui a réuni les 11 et 12 novembre 2015 des représentants de l'Union européenne et un certain nombre de pays tiers.

Les représentants de l'Union se sont déclarés préoccupés par la forte augmentation des flux de réfugiés, de demandeurs d'asiles et de migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne. Ils ont souhaité améliorer leur coopération avec les États africains en indiquant que la lutte contre la crise migratoire devait aussi prendre en compte la stabilité et la sécurité de l'Union, sur lesquelles pèsent actuellement les menaces du terrorisme.

L'ensemble des participants ont souhaité mettre en place un plan d'action qui essaye de concilier le développement et la sécurité.

La lutte contre le terrorisme, ont-ils souligné, passe aussi par la prévention de la migration irrégulière mais aussi par le renforcement de la coopération en matière de réintégration.

Le plan d'action préconise de renforcer la coopération entre les États membres, les institutions européennes et les États associés afin d'échanger leurs informations et d'identifier les réseaux de trafics de migrants. Il appelle aussi de ses vœux la sensibilisation du grand public sur la situation migratoire et ses risques. Dans le cadre de la politique de réintégration, les États se sont engagés à faciliter l'intégration sur le marché du travail lors du retour dans leur communauté locale.

Le plan a mis encore l'accent sur la responsabilité commune des pays d'origine, de transit et de destination dans la gestion des migrations.

On rappellera, enfin, que lors de son audition du 10 février 2016 devant la commission des affaires européennes et la commission des lois du Sénat, M. Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, a déclaré que « *la crise migratoire et la toxicité du lien noué entre terrorisme et migrations constituent également des défis* ». Il a relevé, parmi les facteurs susceptibles d'amplifier la menace terroriste, la multiplication des États « faillis » en soulignant que les organisations terroristes « *aimaient les zones de non-droit* ». Dans plusieurs pays du pourtour de la Méditerranée, la restructuration de l'appareil sécuritaire est devenue un impératif, a-t-il indiqué, et l'effort pour nouer des « partenariats de sécurité » avec la Turquie ou les États des Balkans occidentaux occupe une place très importante dans l'activité du coordinateur européen. On trouvera, en annexe, le compte rendu de l'audition de M. Gilles de Kerchove qui aborde bien d'autres sujets touchant au terrorisme.

CONCLUSION

La proposition de résolution européenne qui vous est présentée prend acte d'un certain nombre d'avancées européennes qui ont, partiellement le plus souvent, plus complètement quelquefois, répondu aux attentes et aux préoccupations exprimées par la résolution européenne n° 88 adoptée par le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, le 1^{er} avril 2015.

Cette proposition est aussi l'occasion de souligner que l'intensification de la coopération et de l'échange d'informations entre les agences européennes concernées et les services de justice, de police et de renseignement des États membres, entre les agences européennes elles-mêmes mais aussi entre les services de justice, de police et de renseignement des États membres, constitue la condition « *sine qua non* » de l'« applicabilité » et, tout simplement, de l'efficacité de ces différentes initiatives.

Cet aspect des choses ne doit pas être négligé à l'heure où la valeur ajoutée de l'Union ne fait plus l'objet d'un consensus général dans maints domaines, en particulier dans celui de la sécurité intérieure des États membres alors même que ceux-ci continuent à y disposer d'un pouvoir régalien prédominant.

S'agissant plus particulièrement de la lutte contre le terrorisme, force est de constater que les attentats terroristes qui ont ensanglanté Paris le 13 novembre dernier ont constitué un coup d'accélérateur pour des dossiers comme la révision ciblée du Code frontières Schengen, le PNR européen (qui attendait depuis bientôt 10 ans !), la réforme d'EUROPOL et de son implication accrue contre la menace terroriste, ou encore la modernisation des textes européens pour lutter contre le financement du terrorisme et le trafic d'armes à feu, etc.

Est-il souhaitable que l'agenda du terrorisme dicte l'ordre du jour des institutions européennes ? Cela pose, certainement, le problème déjà évoqué de la lenteur excessive des processus de décision européens dans les situations d'urgence. Le dossier du PNR est peut-être caricatural à cet égard.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 3 mars 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Philippe Bonnecarrère et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Merci pour cette présentation.

La mise en œuvre de l'article 42-7 du TFUE est une première. Il serait intéressant d'en examiner les conséquences, en effet. Oui, il n'y a pas d'alternative à Schengen, et nous sommes condamnés à ce qu'il réussisse ! J'ai souligné devant l'AP-OSCE que si la création d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes est bienvenue, leur mission devra être clairement définie lorsqu'un État-membre n'assume pas ses obligations. La re-création de frontières intérieures pérennes serait une catastrophe économique : pour la France, cela coûterait près de 10 milliards d'euros par an ! C'est dire les effets désastreux qu'aurait la destruction du marché unique...

M. André Gattolin. – Bravo pour ce rapport très intéressant. Il donne toutefois l'impression, de la page 17 à la page 19, que le Parlement européen est seul responsable du blocage sur le PNR.

M. Simon Sutour. – C'est le cas...

M. André Gattolin. – Non, le retard peut également être imputé au temps que met la CJUE à rendre ses avis. Elle ne s'est toujours pas prononcée, par exemple, sur le PNR entre la France et le Canada. Elle n'a toujours pas indiqué si l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour était un traité simple ou mixte. Pis, elle n'a statué qu'en 2014 sur une directive de 2006 concernant la rétention des données ! De même, le contrôleur européen de la protection des données a une part de responsabilité. Certes, il est possible que le Parlement européen ne la saisisse que pour gagner du temps. Mais elle met trop de temps à se prononcer.

M. Simon Sutour. – Si le Parlement européen ne lui avait pas demandé son avis, il n'aurait pas à l'attendre.

M. André Gattolin. – A-t-elle la capacité de répondre dans les temps ?

Un rapport récent à la commission des finances évoquait la question du budget européen pluriannuel, dont le cadre actuel, sur sept ans, est bien trop large, décalé des réalités, et nous devons aussi nous méfier de la fongibilité, car on risque fort de manquer demain de moyens pour les politiques plus structurelles. Comment financer les mesures que nous envisageons ? Étant donné le faible enthousiasme des polices nationales à

coopérer entre elles, il est indispensable de renforcer les moyens des services européens comme Frontex, et cela coûtera cher.

M. Claude Kern. – Je félicite les deux rapporteurs pour leur excellente présentation. Nous devons rapidement organiser les modalités d’une intervention européenne là où le contrôle de ses frontières par un État est défaillant.

M. Simon Sutour. – Cela figure dans la proposition de résolution.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci aux deux rapporteurs pour leur travail. Merci, Monsieur le Président, d’avoir rappelé que Schengen est le meilleur outil de coopération pour faire face à la menace : il suffit de regarder une carte pour comprendre qu’il est plus facile de défendre les frontières de l’Union que toutes les frontières nationales ! Un meilleur contrôle aux frontières externes est la seule manière de faire respecter l’interdiction de sortir du territoire, ce qui vaudrait mieux que de reprocher à la Turquie de laisser entrer nos ressortissants. Je milite depuis longtemps pour que les vérifications biométriques soient systématiques. J’observe que depuis décembre, la vérification d’identité au départ de la France est devenue presque systématique, alors qu’auparavant elle n’avait lieu qu’une fois sur quatre environ. Pour autant, il n’en va pas de même dans tous les pays européens. Or, sans cette vérification, le PNR n’a pas de sens. N’oublions pas que notre mobilisation forte résulte des attentats qui nous ont frappés. Tous nos partenaires ne se sentent pas aussi concernés...

N’est-il pas paradoxal de s’attaquer aux paiements en espèces alors que les services fiscaux s’aperçoivent bien que les flux financiers électroniques leur échappent encore davantage ? Sur ce sujet, je ne suis pas sûr que nous ayons trouvé le bon équilibre.

Il faut multiplier les bornes Eurodac pour accroître les contrôles. Dans plusieurs pays, il reste possible d’acheter une carte SIM prépayée sans déclarer son identité. Enfin, les documents d’identité restent une prérogative nationale, et tous les pays ne disposent pas d’un fichier reliant les données biométriques à l’identité de leurs ressortissants.

Mme Patricia Schillinger. – Bravo pour cet excellent rapport. Ne pourrions-nous pas, à des fins humanitaires, appeler à un renforcement des contrôles sur les mineurs étrangers isolés ? Il y en aurait 10 000 sur le continent, c’est considérable...

M. Michel Billout. – Merci pour ce point d’étape. Qui cible-t-on lorsqu’on parle de terroristes ? Pour nous, il s’agit des djihadistes, représentés par Daech. Mais ailleurs, la définition est bien différente. En Turquie, il y a des dérapages : M. Erdogan utilise le terme de « terroristes » pour désigner des universitaires ou des journalistes, qu’il contraint au silence. Et il bombarde les Kurdes syriens, qui ont été les plus efficaces au sol contre Daech. Nous devrions donc préciser dans cette proposition de résolution qui nous visons.

M. Simon Sutour. – Notre travail n’est pas exhaustif. Je partage entièrement l’opinion, exprimée par M. Michel Billout, que le terrorisme vient de tous côtés. La situation turque, sur laquelle je suis aussi en accord avec vous, mérite une analyse plus approfondie.

M. André Gattolin. – Pour les Turcs, les terroristes sont les Kurdes !

M. Simon Sutour. – Notre collègue M. Jacques Mézard doit se rendre en mission en Turquie, accompagné du conseiller diplomatique du président Larcher. Il serait souhaitable que nous formalisions une position sur le sujet.

Nous assumons pleinement notre rapport, monsieur Gattolin, sur ce que nous avons dit du Parlement européen et du retard pris par le dossier « PNR ». La question de la Cour de justice de l’Union européenne est pertinente, mais elle est connexe. De même, le problème des enfants souligné par Patricia Schillinger est réel, mais il n’entre pas dans le périmètre de notre rapport.

Nous avons fait des progrès : alors qu’une personne sur quatre était contrôlée à l’arrivée en France, nous contrôlons désormais l’identité de la quasi-totalité. Les autres pays sont moins avancés, c’est pourquoi il faut aller plus loin.

M. Philippe Bonnacarrère. – Le rapport liste dans un tableau l’ensemble des projets de directive et de règlement. Il serait très utile de suivre l’élaboration de ces textes, ne serait-ce que par un tableau synthétique : plutôt que d’imaginer sans cesse de nouveaux textes, commençons par examiner le devenir de ceux qui ont déjà été initiés !

Vos objections, monsieur Leconte, sont assez largement satisfaites par la proposition de résolution dans ses alinéas 17 et 18, qui portent respectivement sur les modalités du contrôle aux frontières extérieures et le visa à sécurité renforcée. Dans son intervention devant les sénateurs sur le débat sur l’hébergement d’urgence pour les migrants, M. Cazeneuve n’a pas dissimulé que des terroristes potentiels s’étaient introduits parmi ces personnes. La contrefaçon de documents d’identité et de passeports est importante. À cet égard, les *hot spots* constituent un point faible, en raison de leur capacité insuffisante à croiser les identités relevées avec le système d’information Schengen (SIS). Ce point est bien abordé dans la proposition de résolution européenne.

Monsieur Billout, la définition du terrorisme est en effet évolutive ; c’est une question intéressante, qui cependant n’a pas vocation à être abordée dans la proposition de résolution. Alain Bauer utilise une définition fondée sur la victime : le terrorisme, c’est d’abord s’attaquer aux personnes sans protection.

M. Michel Billout. – M. Bocquet et moi-même nous abstiendrons.

M. Jean Bizet, président. – J'indique que nous avons prévu de nous rendre à Luxembourg auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, dans le cadre de nos rencontres avec les institutions européennes.

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a autorisé la publication du présent rapport d'information et adopté – MM. Michel Billout et Eric Bocquet s'abstenant – la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88 4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 2 et 4 du traité sur l'Union européenne ainsi que les articles 67,69 et 73 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme et la décision cadre 2008/919/AI du Conseil, du 25 novembre 2008, modifiant la décision- cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme,
- ⑤ Vu la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement des terroristes adoptée le 30 novembre 2005 et révisée en 2008 et en 2014,
- ⑥ Vu les conclusions relatives à la lutte contre le terrorisme adoptées par le Conseil des affaires étrangères le 9 février 2015,
- ⑦ Vu la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme,
- ⑧ Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme le 20 novembre 2015,
- ⑨ Considérant le rôle des parlements nationaux pour veiller au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ⑩ Considérant que dans sa résolution européennes du 1^{er} avril 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne, le Sénat avait affirmé que le terrorisme constituait une atteinte directe aux valeurs fondamentales, énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, sur lesquelles l'Union est fondée ; qu'au nom desdites valeurs, les citoyens européens étaient en droit d'exprimer des attentes fortes quant à leur sécurité ;
- ⑪ Considérant que la résolution européenne précitée comportait huit principales préconisations relatives à une définition européenne de l'acte

terroriste, à la révision ciblée du Code frontières Schengen et au contrôle des frontières extérieures avec notamment le renforcement de Frontex, la création d'un corps de gardes-frontières européens et la définition d'une politique européenne des visas, à la mise en place urgente d'un système de protection des données des dossiers passagers (PNR) européen, à une lutte effective contre les sources de financement du terrorisme et le trafic d'armes, au renforcement de la coopération policière et judiciaire en Europe, à la lutte contre le terrorisme sur Internet, à une stratégie éducative de précaution et de lutte contre la radicalisation et au renforcement de la coopération internationale avec les pays tiers ;

⑫ Considérant que les sanglants attentats perpétrés à Paris le 13 novembre 2015 ont fait apparaître l'urgence de la mise en œuvre très rapide des mesures prévues dans tous les domaines évoqués dans la déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée le 12 février 2015 par les membres du Conseil européen et confirmées dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme le 20 novembre 2015 ;

⑬ Considérant que parmi les mesures mentionnées plus haut, il y avait notamment celles relatives au PNR européen, au renforcement des contrôles aux frontières extérieures des États membres de l'espace Schengen, à l'intensification de la coopération en matière répressive, à la lutte contre le financement du terrorisme, à une meilleure réglementation européenne sur les armes à feu et à une amélioration de la réponse pénale au terrorisme et à l'extrémisme violent ;

⑭ Observe que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme du 3 décembre 2015 prend notamment en compte, pour une définition européenne des infractions terroristes, le fait de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, conformément à la résolution n° 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les « combattants étrangers » ;

⑮ Prend acte avec satisfaction, au titre de la révision ciblée du Code frontières Schengen, du plan présenté par la Commission européenne le 15 décembre 2015, en application des conclusions du 20 novembre 2015 adoptées par le Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, afin d'imposer des contrôles systématiques des ressortissants des pays membres de l'espace Schengen lorsqu'ils entrent et sortent de cet espace ;

-
- ⑯ Relève que ledit plan a été rapidement suivi par une proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes et que ladite proposition, outre la création du corps européen de gardes côtes et de gardes frontières, préconise le renforcement des moyens et du mandat de l'agence Frontex rebaptisée « agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes » afin d'assurer une gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'Union ;
- ⑰ Constate que ledit plan a été rapidement suivi par une proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le renforcement du contrôle aux frontières extérieures en obligeant notamment les États membres à effectuer des vérifications systématiques sur les personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union lorsqu'elles franchissent les frontières extérieures, en consultant les bases de données pertinentes (SIS II, Interpol) ;
- ⑱ Prend acte, s'agissant de la politique européenne des visas, de la proposition de règlement du 26 juin 2015 du Parlement européen et du Conseil préconisant un modèle- type européen de visa à sécurité renforcée ainsi que de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2015 créant un document de voyage européen spécial destiné aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour ; mais rappelle la préconisation de sa résolution n° 88 du 1^{er} avril 2015 tendant à une réflexion plus active sur la définition d'une politique européenne des visas dont des critères communs prendraient notamment en compte des indicateurs de risques liés à la menace terroriste ;
- ⑲ Se félicite de la prochaine adoption définitive de la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité nommée communément « directive PNR » ; rappelle que dans deux résolutions n° 78 en date du 15 mars 2015 et n° 88 en date du 1^{er} avril 2015, le Sénat avait appelé de ses vœux l'adoption urgente de ladite proposition de directive ; demande désormais que tout soit mis en œuvre pour une application opérationnelle très rapide de ce mécanisme européen dont il réaffirme qu'il est seul de nature à assurer une coordination efficace entre les PNR nationaux dans le respect des garanties indispensables pour la protection des données personnelles ;
- ⑳ Prend acte avec satisfaction, s'agissant de la lutte contre le trafic d'armes, de l'adoption définitive le 18 novembre 2015 d'un règlement définissant des normes minimales communes en matière de neutralisation des armes à feu, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 18 novembre 2015 modifiant la directive de 1991 du Conseil

relatif au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ainsi que du plan d'action annoncée par la Commission européenne le 18 novembre 2015 afin d'améliorer la coopération opérationnelle au niveau de l'Union et avec des pays tiers en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre le marché noir des armes et des explosifs ;

21 Relève, s'agissant de la lutte effective contre les sources de financement du terrorisme, que le plan d'action annoncé par la Commission européenne le 12 février 2016 visera notamment à contrôler les plates-formes d'échange de monnaie virtuelle sur Internet, à mettre fin à l'anonymat pour les cartes prépayées et enfin à mettre en place une coopération efficace entre les cellules de renseignement financier ; souhaite l'adoption la plus rapide possible des deux propositions législatives annoncées par le plan d'action précité et visant, d'une part, à harmoniser dans l'Union européenne la définition des infractions en matière de blanchiment et, d'autre part, à mieux surveiller les mouvements d'espèces ;

22 Prend acte avec satisfaction de l'accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil du 26 novembre 2015 en ce qui concerne le renforcement du mandat d'Europol afin notamment de faciliter la création d'unités spécialisées permettant de réagir sans délai aux menaces émergentes dans le domaine du terrorisme tout en augmentant les garanties en matière de protection des données et du contrôle parlementaire ;

23 Observe que la création du nouveau centre européen de contre-terrorisme le 25 janvier 2016 permettra d'améliorer le partage de renseignement pour mieux « traquer » les financements terroristes mais également mieux surveiller les activités de l'État islamique et d'autres groupes terroristes sur Internet et les réseaux sociaux ;

24 Regrette en revanche les lenteurs, faute de consensus au Conseil, du processus d'adoption de la proposition de règlement portant création du parquet européen ; rappelle que dans sa résolution n° 88 du 1^{er} avril 2015, il avait jugé indispensable la mise en place dans un délai rapide d'un parquet européen collégial et décentralisé en soulignant la nécessité d'étendre sans délai ses compétences à la criminalité grave transfrontière ;

25 Souligne l'importance de la lutte contre le terrorisme sur Internet et insiste sur l'urgence d'adopter la proposition de directive relative aux mesures destinées à assurer un niveau commun élevé de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union dont la mise en œuvre constituera un élément essentiel de la stratégie européenne de cyber sécurité ;

26 Prend acte avec satisfaction, s'agissant de la lutte contre la radicalisation, du programme européen proposé par la Commission le 28 avril 2015, de l'adoption par le Conseil des ministres des 15 et 16 juin

2015 d'une stratégie renouvelée de sécurité intérieure pour l'Union européenne sur la période 2015–2020 ainsi que des conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation et à l'extrémisme violent du 20 novembre 2015 ;

②⑦

Souligne la nécessité impérieuse d'assurer un contrôle effectif des frontières extérieures de l'espace Schengen en se donnant, le cas échéant et en concertation, les moyens de pallier les défaillances d'un État membre ;

②⑧

Insiste sur la nécessité absolue d'intensifier la coopération et l'échange d'informations entre les agences européennes telles que notamment Europol, Eurojust et l'agence chargée du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, entre lesdites agences et les services de justice, de police, et de renseignement des États membres, entre les services de justice, de police, et de renseignement des États membres eux-mêmes ; souligne qu'à défaut, c'est l'ensemble des initiatives prises à l'échelle de l'Union européenne pour renforcer la lutte contre le terrorisme qui sera, en fait, privé d'effets ; souhaite, d'une manière plus générale, que la dimension opérationnelle des projets législatifs ou des mesures décidés au niveau de l'Union européenne soit prise en considération d'une manière prioritaire ;

②⑨

Réaffirme la nécessité de construire un partenariat global avec les pays tiers les plus sensibles en sachant combiner les impératifs de sécurité et de développement afin de réduire la menace terroriste sur la durée.

ANNEXE

Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Avec M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes, nous avons le plaisir d'accueillir M. Gilles de Kerchove pour examiner l'apport de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme. Il présentera les différents aspects de cette politique avant que nous échangions.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Le président Bizet ne peut malheureusement pas être présent aujourd'hui. Nous sommes heureux de recevoir M. de Kerchove afin d'aborder la coordination européenne contre le terrorisme, sujet de préoccupation pour la France.

M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme. – L'Europe traverse une crise existentielle grave. Moi qui ai consacré vingt ans à promouvoir l'Europe de la sécurité, je n'en ai jamais connu d'une telle ampleur. Si la sécurité intérieure est bien une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, ces derniers en assurent en l'état actuel 90 %, ils en sont les premiers responsables. Le traité de Lisbonne dispose également que les États membres sont les seuls responsables de la sécurité nationale, ce qui signifie que le secteur du renseignement échappe aux compétences de l'Union européenne : les États membres en ont la compétence exclusive. Après les attentats de Paris, les chefs de gouvernement ont voulu se réunir à Bruxelles afin d'envoyer un message fort.

La crise migratoire et la toxicité du lien noué entre terrorisme et migrations constituent également des défis. La présence d'un passeport syrien contrefait près du Stade de France, le 13 novembre, n'est pas due au hasard.

Les services de renseignement estiment que la principale menace est représentée par les citoyens d'États membres qui se sont radicalisés sans établir de lien direct avec une organisation terroriste, par internet, la télévision satellitaire, la prison, la rencontre d'un imam itinérant, et susceptibles de commettre des attentats de petite ampleur, de façon opportuniste. Abou Moussab al-Souri a théorisé cette stratégie dont l'effet psychologique est important. Les combattants étrangers sont plus de 5 000 à provenir de l'Union européenne. S'il faut éviter de penser qu'Al-Qaeda est finie, puisque des franchises s'en revendiquent, Daech est une organisation considérable par le nombre de ses combattants, son emprise territoriale, ses moyens financiers, sa maîtrise des réseaux sociaux, sa communication stratégique. Ces derniers mois, elle est sur la défensive en raison des frappes aériennes qui la visent.

Cette pression militaire accrue pourrait malheureusement se traduire par une multiplication des attentats – on l'a déjà constaté avec les attentats à Suruç et Ankara en Turquie, dans le Sinaï, à Beyrouth, à Paris et en Tunisie. Cette organisation qui gagnait de nouveaux territoires, recrutait massivement, a besoin de montrer des succès quand elle est mise en difficulté. Autre conséquence, le retour accru de nos ressortissants issus

de Daech et de Jabhat al-Nosra. S'il n'est pas simple pour eux de partir, les bombardements rendent un départ possible. Des responsables de Daech pourraient aussi quitter la Syrie et l'Irak pour rejoindre la Libye.

Cinq facteurs sont susceptibles d'amplifier cette menace : les États faillis se sont multipliés, or les organisations terroristes aiment les zones de non droit ; la tension entre Chiites et Sunnites grandit en raison du sentiment que l'Iran gagne la partie ; les pays du printemps arabe doivent restructurer leur appareil sécuritaire, à l'image de la Tunisie dont plus de 5 000 ressortissants ont rejoint Daech – imaginez la digestion de leur retour, pour ce petit pays ; le salafisme se propage – les experts divergent sur l'impact de l'idéologie sur la radicalisation : pour schématiser, Gilles Kepel le pense, comme moi, quand Olivier Roy met davantage en avant la marginalisation ; les nouvelles technologies de l'information et de la communication se développent et accroissent la capacité d'un individu isolé à commettre un attentat. Je ne serais pas étonné de voir émerger le cyberterrorisme d'ici cinq ans. Les explosifs ont été miniaturisés. Une bombe faisant exploser un avion peut avoir la taille d'une batterie d'iPad, ce qui explique que les Américains demandent que les appareils électroniques puissent être allumés lors de l'embarquement à l'aéroport. L'un des premiers numéros du magazine d'Al-Qaeda en péninsule arabique expliquait comment fabriquer une bombe dans la cuisine de votre maman ; un jour, un virus de synthèse pourra sans doute être mis au point dans la cuisine de votre maman.

L'Union européenne n'est pas la première responsable de la sécurité intérieure, mais elle est soucieuse d'apporter son soutien à l'action des États. Dans leur déclaration après les attentats de janvier, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé davantage d'efforts de répression, de prévention et de soutien aux pays tiers. Ils l'ont confirmé en décembre, et ces objectifs ont été discutés lors de réunions avec les ministres de l'intérieur et de la justice. La France joue un rôle moteur considérable en la matière.

Le volet répressif a pour but de s'assurer que les États accèdent aux données utiles, le fichier PNR sur les passagers aériens par exemple – le Parlement européen devrait adopter cette mesure dans un mois – mais aussi qu'ils participent correctement aux plateformes européennes. Il faut comprendre les obstacles techniques, juridiques et culturels qui l'empêchent. Le Système d'Information Schengen (SIS) n'a pas fonctionné correctement dans plusieurs cas, dont celui de Mehdi Nemmouche. La base de données d'Europol pâtit des réticences de la communauté du renseignement à partager ses informations. Hors du cadre de l'Union européenne, il faut faire en sorte que les services de renseignement se coordonnent mieux. En décembre, pour la première fois, le Conseil européen a demandé aux services de renseignement de structurer leur coopération en dehors du cadre institutionnel de l'Union. L'interopérabilité des bases de données doit être assurée, or elles ont chacune leur logique et leur but. L'emploi de faux documents par les terroristes rend nécessaire le croisement des informations de différents fichiers, ce qui est compliqué dans la mesure où le principe de protection des données est qu'elles ne puissent être utilisées que pour la finalité pour laquelle elles ont été recueillies.

La Commission européenne vient de saisir le Conseil d'une proposition de modifier le code frontières Schengen pour prévoir un contrôle systématique des ressortissants européens aux frontières extérieures. Tous les Américains sont contrôlés lors de leur entrée aux États-Unis. L'Union européenne ne fait pas de même. Si la

crainte d'encombrements aux aéroports a pu peser lors de l'adoption de la législation, il peut y être répondu grâce aux lecteurs de passeports biométriques. Certains États membres renâclent car la mesure entraînerait des contraintes comme le déploiement des lecteurs dans tous les points de passage aux frontières. Le contrôle des ressortissants de pays tiers entraîne le besoin d'équipement de toutes les îles grecques en branchements et terminaux informatiques, afin de procéder à des contrôles de sécurité.

Le trafic d'armes pose également problème. Il semble facile d'acquérir une Kalachnikov en Belgique pour 300 euros. La France a pris des initiatives pour lutter contre le financement du terrorisme et encouragé la Commission européenne à affiner son dispositif. La quatrième directive anti-blanchiment a été adoptée récemment. La Commission compte y ajouter des éléments sur les cartes prépayées, mentionnées après les attentats de novembre, les monnaies virtuelles ou le trafic d'œuvres d'art.

La lutte contre le terrorisme relève des ministres de l'intérieur mais aussi de ceux de la justice. La Commission a saisi le Conseil d'un projet de Directive tendant à définir le crime de djihadisme de façon harmonisée. La résolution 2178 des Nations unies nous en fait obligation.

Eurojust peut aider le Conseil à aborder le problème des combattants étrangers. Certains pays se montrent extrêmement répressifs vis-à-vis des personnes de retour de Syrie ; d'autres sont tentés par des politiques plus nuancées. Que faire quand on n'a pas de preuve ? Les seules preuves sont parfois électroniques. Au début, les djihadistes étaient extrêmement narcissiques et publiaient des photos d'eux avec le drapeau de Daech sur Facebook, ce qui est suffisant. Mais ces données sont stockées sur des *clouds* américains. Les messages échangés sur *Whatsapp* entre deux Français sont stockés aux États-Unis. Le juge français doit émettre une requête d'entraide pénale qui prend au moins dix mois et peut se heurter aux exigences du quatrième amendement de la Constitution américaine. Les Britanniques sont en train de négocier un accès plus rapide à ces données. La Commission y travaille également.

Le deuxième volet politique porte sur la prévention, à la fois directe et indirecte

– les politiques de contexte telles que l'éducation, la jeunesse, la culture, le sport ou l'accès à l'emploi. Le commissaire en charge de ces questions doit faire prochainement une communication sur la mobilisation de programmes européens dans cette direction.

La prévention plus directe consiste d'abord en la détection précoce des signaux faibles. La France a beaucoup investi ce domaine récemment. Je m'en réjouis. En arrivant au ministère de l'intérieur, Manuel Valls et ensuite Bernard Cazeneuve ont été sensibilisés à ces questions et œuvré pour apporter très rapidement des réponses non sécuritaires. La question porte sur une meilleure formation des acteurs de première ligne tels que la police de proximité, les travailleurs sociaux et les professeurs.

La prévention concerne aussi Internet et les réseaux sociaux. Le commissaire Avramopoulos a lancé un partenariat public-privé avec les grands opérateurs Google et Facebook pour enlever les contenus en contradiction avec leur charte d'utilisation. Europol a mis sur pied une équipe qui trie les contenus, entre liberté d'expression et infraction à la charte, inspirée de l'exemple de Scotland Yard. Les contenus signalés par l'équipe britannique sont retirés à 93 % alors qu'ils ne le sont qu'à 33 % quand ils sont signalés par de simples utilisateurs. La Commission a recruté un groupe d'experts du contre-discours, surtout britanniques, afin de définir une communication stratégique.

Le troisième axe de la prévention porte sur la réintégration des ressortissants partis en Syrie. Si 2 000 Français rentrent, peut-être que 50 % seront traduits en justice et 20 % contrôlés en permanence par les services de renseignement. Reste un grand nombre de personnes dont il faudra bien faire quelque chose, sans la preuve qu'ils aient du sang sur les mains. Le Gouvernement français imagine une prise en charge d'une dizaine de mois comprenant du *coaching* psychologique et une formation à la citoyenneté. J'en suis très partisan.

Quant aux pays du pourtour de la Méditerranée, je passe 60 % de mon temps à nouer des partenariats de sécurité avec eux, qu'il s'agisse de la Turquie ou d'États des Balkans occidentaux.

L'Union européenne est confrontée à quelques défis. Elle doit détecter les signaux faibles. Un expert français a analysé les comportements en prison il y a dix ans et récemment mis en évidence la pratique de la *taqiya* – la dissimulation – qui consiste à éviter les signes extérieurs de radicalisation. L'Union européenne doit connecter les données qu'elle possède. Les États-Unis ont reconnu qu'ils auraient pu empêcher le 11 septembre en reliant les indices dont leurs différents services disposaient. Elle doit aussi penser hors du cadre, enrichir son analyse. Un service de renseignement confronté à des milliers de personnes potentiellement dangereuses doit se concentrer sur quelques cas, ce qui suppose de disposer d'une palette de compétences. J'approuve la démarche de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), qui s'adjoit les services de sociologues, de psychologues, de spécialistes des nouvelles technologies.

L'Union européenne doit aussi trouver le difficile équilibre entre sécurité et liberté. Une vision inexacte consiste à voir le Parlement européen comme le défenseur des libertés et le Conseil des ministres comme celui de la sécurité. Il faudra être créatif pour développer des réponses équilibrées.

Un sujet important n'est pas discuté à Bruxelles : celui du chiffrement. De nombreuses entreprises ont réagi aux révélations d'Edward Snowden. Faut-il les obliger à donner leurs clés de chiffrement ? Les ministères de l'intérieur n'ont pas une grande culture de l'expression de besoins, contrairement aux ministères de la défense. Il est important de développer l'industrie européenne de la sécurité. La France a des champions mondiaux. La cybersécurité a un très grand potentiel, avec une croissance de 6 à 8 % par an.

L'antisémitisme et l'islamophobie sont préoccupants. En Allemagne, des tensions existent, notamment autour du parti Pegida. Je suis séduit par la proposition de Wolfgang Schäuble de lever un impôt européen sur le pétrole pour financer la sécurisation des frontières et l'intégration des migrants. Enfin, comment promouvoir un islam européen et non un islam en Europe ? Il faut aider les musulmans pour que l'exercice de leur culte puisse être serein, ouvert et transparent.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci de la clarté de cet exposé très complet. Quels sont les progrès dans l'enregistrement des arrivées de migrants aux frontières de l'Europe ? Y a-t-il une montée en régime des moyens humains de Frontex ?

M. Michel Mercier. – J'ai envie de vous entendre plus longuement sur chacun des sujets que vous abordez. Vos propos sont passionnants et rejoignent ceux de nombreux policiers et magistrats que nous entendons. Comment voyez-vous une meilleure coordination des services de renseignement européens ? Il est évident que les

terroristes ne connaissent pas la notion d'État et élaborent leurs actions sur plusieurs territoires. Comment nous mettre sur le même plan ?

M. Daniel Raoul. – Je suis très impressionné par votre précision. L'interopérabilité des bases de données pose un problème de cybersécurité. Plus on multiplie les points sources, plus on s'affaiblit vis-à-vis des pirates. J'ai découvert ce soir la *taqyia*, dissimulation autorisée par la charia. Va-t-on s'appuyer uniquement sur les messages numériques pour détecter les signaux faibles, en développant des algorithmes ? Ne serait-ce pas, là aussi, une porte d'entrée pour les pirates ?

Mme Fabienne Keller. – Vous montrez la belle Europe, qui se penche sur les préoccupations des citoyens. Le renforcement des frontières, la coordination des services de renseignement nécessitent de l'argent. Outre la taxe Schäuble – une bonne piste –, y aurait-il d'autres financements ? Pourrait-on utiliser les restes du budget européen ?

Des observateurs suggèrent de créer un fonds de rachat des armes à feu dans les Balkans pour lutter contre leur trafic. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain Vasselle. – La France débat de l'état d'urgence et de la déchéance de nationalité. Dans quelle catégorie, de la répression, de la prévention ou de l'aide aux pays tiers, les classez-vous ? Quelles seraient les répercussions de ce vote sur l'Union européenne ? Où iraient ces personnes ? Comment les autres États membres réagiraient-ils ?

Comment expliquer le déficit de contrôle aux frontières ? L'arsenal juridique européen n'est-il pas efficient ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci de votre exposé. Quelles sont vos recommandations sur le contre-discours ? J'avais assisté à un séminaire organisé par le président Obama à Washington où des promoteurs proposaient gratuitement des messages vidéo très forts de prévention contre le terrorisme. Apparemment, les États européens n'en voulaient pas. Pourquoi un tel refus ?

M. Richard Yung. – Merci de cet exposé passionnant. Le lien entre migration et terrorisme n'est pas vécu en France comme ailleurs. Le ministre de l'intérieur a développé l'idée selon laquelle les auteurs des attentats étaient d'abord des citoyens français. Comment voyez-vous les choses ?

Au développement du salafisme, j'ajouterais le wahhabisme. L'Arabie saoudite est un pays difficile à appréhender, qui prétend combattre Daech et Al-Qaïda tout en propageant des idées proches. Certains manuels scolaires saoudiens expliquent qu'il ne faut pas serrer la main d'un incroyant. Comment « taquiner » ce pays, dont la situation politique est fragile ?

Les réseaux terroristes se financent entre autres par la contrefaçon. C'est préoccupant. On manque de vision et de stratégie en la matière.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Les attentats du 13 novembre ont été organisés depuis le territoire d'un autre pays européen, fomentés par des individus en Syrie et exécutés après une traversée de l'Europe. Les Français envoient conjointement des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et de la DGSI dans les points d'arrivée des migrants. C'est dire que nous sommes sensibilisés au risque d'une dissimulation dans la masse d'individus dangereux, d'où l'intérêt d'une surveillance accrue de ces flux.

M. Didier Marie. – Vos propos sont rassurants, puisque vous mesurez l'ampleur des difficultés et la totalité des spectres à couvrir, et inquiétants, puisque nous sommes confrontés à l'urgence et que nombre de dispositifs ne sont pas encore prêts.

Quels éléments de coordination ont-ils été mis en place à l'échelle européenne ? On constate des problèmes de coordination interne aux pays, entre la police et le renseignement, entre les dispositifs européens et nationaux, et entre la sécurité intérieure et extérieure. Que pensez-vous de l'institutionnalisation d'un conseil restreint de sécurité réunissant les ministres de l'intérieur, de la défense et des affaires étrangères ?

Quel est l'état d'avancement du renforcement de Frontex et du déploiement des gardes-frontières ? C'est une solution pour aider les pays qui rencontrent des difficultés dans la gestion des migrants, comme la Grèce.

L'Union européenne soutient la Turquie en lui versant trois milliards d'euros. Diplomatiquement, quels sont les moyens de pression et de contrôle de la mise en œuvre des mesures que l'Europe demande ? Comment faire pour les États faillis ?

M. Yves Détraigne. – Nous avons débattu, dans un temps pas si éloigné, de la protection des données personnelles. Je songe à la directive sur le fichier PNR. Le nuage de données peut fournir des informations sensibles à des personnes mal intentionnées, d'où la nécessité de scruter la toile. *Quid* de l'avenir de cette protection ? Faut-il se résoudre à être sous surveillance permanente ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – La question des clés de chiffrement nous a paru extrêmement compliquée. Le chiffrement peut représenter un argument commercial pour les acteurs de l'internet, qui garantissent aux clients que personne n'aura accès à leurs données. Dans le cas de l'auto-chiffrement, même l'entreprise n'y a pas accès. La difficulté est d'autant plus grande que leur siège est aux États-Unis. Quel levier l'Europe peut-elle avoir ?

M. François Pillet. – Quand on entend une personne chargée au plus haut niveau du renseignement, on ressent un effroi supplémentaire. J'ai appris ce soir des informations nouvelles et inquiétantes. Pour accéder au renseignement, il faut réussir le difficile parcours du combattant des législations nationales protégeant les libertés publiques. Au-delà des différences techniques, n'aurait-on pas besoin d'une coordination des lois et réglementations nationales ?

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Les visas européens sont attribués selon une liste de critères communs. Y en a-t-il de nouveaux intégrant la menace terroriste ?

M. Gilles de Kerchove. – Les compétences de l'immigration et du contrôle des frontières extérieures ont été pendant longtemps exercées sans lien avec les questions de sécurité, véritable « schizophrénie institutionnelle » qui résulte de la façon dont l'Union européenne s'est construite. En effet, on a communautarisé les compétences par étapes et en laissant volontairement de côté les aspects sécuritaires ; ainsi les compétences relatives à l'immigration et au contrôle des frontières extérieures, confiées à l'Union par le traité d'Amsterdam, ont-elles été exercées depuis des années sans beaucoup de lien avec les questions sécuritaires – en prenant ses fonctions, le nouveau directeur de Frontex a constaté que ses services étaient absents de la lutte contre la criminalité et le terrorisme, en particulier qu'ils n'avaient pas accès, dans l'opération Triton en Méditerranée, aux fichiers d'Europol. Les choses changent,

chacun comprend bien qu'il faut recouper les témoignages et les informations du plus grand nombre de sources disponibles : Frontex et Europol ont passé, il y a deux mois, un accord pour échanger leurs données à caractère personnel, c'est le b-a ba.

Face à la crise migratoire, les États membres se mobilisent pour que les États en première ligne, en particulier la Grèce, disposent des outils de contrôle, ne serait-ce qu'une connexion suffisante à internet pour l'accès rapide au système Eurodac. La situation est critique : j'ai constaté, dans un *hotspot* en Italie, combien les services étaient débordés lorsque, dans un épisode de beau temps et de mer calme, quelque cinq mille migrants sont arrivés en quelques jours alors que la capacité d'accueil n'était que de trois cents places...

La procédure d'IPCR, dispositif intégré pour une réaction à l'échelon politique en situation de crise, a été déclenchée pour la crise migratoire ; elle force les acteurs à partager leurs informations sur les migrants qui entrent sur le territoire communautaire. Est-ce à dire que tous les migrants font l'objet d'un enregistrement en bonne et due forme, avec prise d'empreintes digitales ou biométriques ? Ce n'est certainement pas encore le cas.

Sur les services de renseignement, je rappelle que l'Union n'a pas de compétence ; cependant, dans la pratique, les services de renseignement des États membres échangent des informations au quotidien dans la lutte antiterroriste. Faut-il structurer davantage cette coopération ? Le Conseil européen l'a demandé, les services de renseignement y travaillent dans le Groupe anti-terroriste. Il faut s'assurer, ensuite, que les États aient tous un niveau élevé de renseignement, c'est loin d'être le cas ; la France a atteint un haut niveau, grâce à des équipements comme des satellites, des services complets – la DGSE, la DGSI, l'Académie du renseignement – et une véritable culture du renseignement, ce qui place votre pays au tout premier rang européen, avec la Grande-Bretagne, quand d'autres pays ont encore beaucoup d'efforts à faire.

Il faut également parvenir à ce que les services de renseignements partagent leurs informations avec le Système d'information Schengen (SIS) et Europol. Des États membres s'y refusent avec Europol, perçu comme un service de police et non de renseignement – le circuit doit alors passer par les services de police de l'État membre. En revanche, le SIS a démontré son efficacité, la France a fait des progrès spectaculaires dans le partage d'information : la plupart des fiches « S » figurent désormais dans le SIS, c'est loin d'être le cas pour les autres pays et j'en alerte les ministres concernés dès que j'en ai l'occasion. Nous avons intérêt à partager les informations très en amont, comme le fait la DGSI, parce que nous pouvons obtenir des résultats en agrégeant des faits qui paraissent peu significatifs pris isolément – c'est le cas, par exemple, quand un individu fiché en France prend, à Berlin, un billet pour la Turquie...

Il m'est difficile de répondre sur les algorithmes et la cybercriminalité ; ils peuvent effectivement aider à cibler des comportements anormaux, les services de renseignement travaillent dans ce sens et, de fait, plus notre dispositif passe par les technologies numériques, plus il est vulnérable à la cybercriminalité – je sors là de ma compétence, je sais que les services sont mobilisés et qu'il faut mettre l'ensemble des États membres à niveau, c'est l'objet de la directive de 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information, ainsi que de la stratégie européenne en la matière.

Je ne peux guère répondre non plus sur la disponibilité des fonds ; la commission Juncker a récemment mobilisé des fonds additionnels pour faire face à la

crise migratoire, et nous pouvons compter également sur les fonds mobilisés pour aider les pays en première ligne, en particulier la Grèce et l'Italie.

Serait-il judicieux de racheter les armes de guerre qui sont dans les Balkans ? C'est la première fois que j'entends cette idée... créative, dont le coût serait probablement très élevé, surtout si l'on compte que des armes pourraient provenir aussi du Proche-Orient et de Libye...

Quant au débat franco-français sur l'état d'urgence et sur la déchéance de nationalité, je ne saurais m'y inscrire, vous le comprendrez.

Notre contrôle aux frontières extérieures est-il suffisant ? Nous pouvons faire bien mieux, c'est pourquoi je soutiens la proposition de la Commission tendant à modifier le code frontières Schengen afin de prévoir un contrôle systématique des ressortissants européens aux frontières extérieures, la Suisse par exemple contrôle 100 % des entrants *via* ses aéroports ; la Commission européenne a fait des propositions à cet égard.

Quel contre-discours face à la radicalisation islamiste ? Je ne crois pas trop à un contre-discours qui serait diffusé par les gouvernements, mais plutôt au soutien apporté aux voix modérées qui, dans la société civile, s'élèvent sur ce sujet. Il y a des initiatives, Tweeter dispense par exemple une formation de quelques jours – qu'a suivie l'équipe de campagne du président Obama. Beaucoup peut être fait en la matière, avec des « repentis » qui reviennent de théâtres d'opération, ou encore dans les pays d'où viennent des terroristes – nous soutenons des actions en Tunisie et au Liban par exemple, bientôt en Jordanie.

Quel lien entre les migrants et le terrorisme ? La menace terroriste est endogène, des nationaux sont partis combattre en Syrie – mais le risque existe bien que Daech instille le doute sur les groupes de migrants, on l'a vu avec l'un des terroristes du Stade de France, détenteur d'un faux passeport syrien et entré comme migrant sur le territoire de l'Union ; les conséquences seraient alors très fortes dans l'opinion.

Quelle cohérence dans notre attitude envers le wahhabisme et le salafisme ? L'Union européenne doit débattre de ce sujet difficile, comme les États-Unis l'ont fait ; l'Arabie Saoudite est un pays allié, actif dans le partage de renseignement, confronté à de nombreux défis sur son territoire – nous avons de nombreux dossiers à évoquer avec eux, ils en sont bien conscients, en particulier le prosélytisme en dehors de leur territoire national.

Sur la contrefaçon, j'avoue manquer d'éléments...

M. Richard Yung. – L'Union des fabricants vient de publier un rapport, je vous le communiquerai.

M. Gilles de Kerchove. – Je le lirai avec attention.

Comment renforcer la coordination entre les services de l'Union ? Le mouvement est en marche, je travaille désormais étroitement avec le service européen d'action extérieure; nous travaillons également à renforcer les liens entre le service européen d'action extérieure et Europol, de même que, dès que j'en ai l'occasion, j'implique à l'extérieur de l'Union européenne les services d'Eurojust, d'Europol, de Frontex et du Cepol.

Sur l'aide à la Turquie, je ne saurais rien dire de plus que nous serons bien sûr vigilants à ce que les fonds européens aillent effectivement aux actions qu'ils visent.

Avec la Libye, nous attendons que le Gouvernement soit confirmé, parce qu'il est impossible d'envisager une coopération sans partenaire ; cependant, il y a effectivement une grande urgence.

Quel équilibre, dans le traitement des données, entre protection de la vie privée et sécurité publique – en particulier dans le PNR ? La question est difficile, sensible, je crois qu'il est possible de concilier les deux termes, plutôt que de les opposer comme on le fait trop souvent – et je vois un exemple intéressant dans le *privacy by design*, mis en place par l'État de l'Ontario, au Canada.

Quel levier vis-à-vis de l'auto-chiffrement ? Encore une question complexe. Des experts nous disent qu'on ne peut forcer les fournisseurs d'accès et les sociétés du web à communiquer les codes, ni même réserver cette possibilité aux seuls services de renseignement, sans fragiliser l'ensemble d'internet ; la Grande-Bretagne, cependant, a choisi cette voie et l'on en débat aux États-Unis. Je crois que nous devons en débattre également et en approfondir les aspects techniques.

Les différences de législations nationales sur les services de renseignement sont, effectivement, un vrai sujet et, de l'aveu du Président du GAT, constituent un frein à la coopération. La matière n'étant pas de la compétence de l'Union, on pourrait imaginer que des États membres signent un traité entre eux, un « Schengen du renseignement » ; au lendemain des attentats de Paris, le Premier ministre belge a évoqué une « CIA européenne », mais l'initiative ne peut en revenir qu'aux États membres : à eux de s'organiser comme ils l'entendent.

Pour ce qui est des visas, des mécanismes de vérification existent dans le cadre de l'examen des demandes.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci, Monsieur le coordinateur, pour toutes ces informations utiles.